على طريق تنفيذ التعداد العام للسكان في العراق

مناهج عدّ السكان: والأسلوب المقترح للتعداد القادم

د. مهدي محسن العلاق

مستشار صندوق الأمم المتحدة للسكان

2021 /1 / 30

1. كيف يُحدَد مفهوم التعداد العام للسكان والمساكن منهج التعداد؟

هو عد كل شخص والوحدات السكنية الخاصة به داخل حدود البلد. ويوفر التعداد معلومات عن عدد السكان، وتوزيعهم المكاني وتركيبهم حسب الجنس والعمر وظروف معيشتهم، إضافة الى خصائص ديموغرافية واجتماعية واقتصادية أخرى.

توفر نتائج التعداد معطيات مهمة حول تنمية السياسات، الحوكمة الرشيدة، التخطيط التنموي الاجتماعي-الاقتصادي، تقليل المخاطر والاستجابة لمواجهة الأزمات، برامج الرفاه الاجتماعي وتحليل خصائص سوق العمل. وفي غالبية الدول النامية يعد التعداد المصدر الرئيس للبيانات ذات الصلة بحجم السكان وتوزيعهم المكاني وخصائصهم، وقد يظل التعداد مصدراً رئيساً على مدى المستقبل المنظور (في ظل غياب منظومات المعلومات أو البيانات الإدارية الشاملة عن السكان).

ومن الاستعمالات المهمة للتعداد إطلاق الخدمات والإدارة مع الإشارة بشكل خاص الى:

- عدالة توزيع الخدمات الحكومية.
- توزيع الموارد الحكومية وتحصيلها، منها تمويل الخدمات التعليمية والصحية والسكنية وغيرها حسب المناطق والمحافظات.
- توفير مؤشرات تخدم عمليات الانتخابات على مستويات المناطق الانتخابية المختلفة (بيانات تأشيرية وليست فردية).
- تشخيص الفئات الهشة في المجتمع.

2. مناهج عدّ السكان

أولاً: عدّ السكان بأسلوب العدّ الفعلي De-facto (تسجيل الأفراد حسب وجودهم ليلة العدّ)

هو أبسط اشكال عد السكان في التعداد، بتسجيل الأفراد في المسكن الذي يقضون فيه ليلة التعداد (ليلة الإسناد الزمني للعدّ)، أما السكان العاديون الغائبون وقت التعداد فلا يدخلون في العدّ.

يُعاب على هذا الأسلوب أنه لا يعطي صورة كاملة عن عدد المقيمين إقامة اعتيادية، ويرتبط تنفيذ هذا الأسلوب عادة عندما يكون جميع السكان تقريباً موجودين في أماكن اقامتهم وقت التعداد. فاذا كانت فترة تنفيذ التعداد طويلة نسبياً (تزيد على يوم أو أيام قليلة)، فان هذا الأسلوب لا يُعدّ بديلاً جيداً لعدّ السكان المقيمين اقامة اعتيادية.

ثانياً: عدّ السكان بأسلوب العدّ النظري De-Jure (تسجيل الأفراد حسب محل اقامتهم المعتاد)

هو عدّ لجميع السكان المقيمين إقامة اعتيادية في البلد وقت التعداد. وهذا المفهوم يناصر تحقيق الاستعمالات الأساسية للتعداد التي تمت الأشارة إليها فيما سبق في الفقرة 1.

وعلى الرغم من أهمية الإحاطة بالكثير من التفاصيل، ومعالجة حالات عديدة مختلفة تواجه عملية العد النظري، فأن وضوح التعليمات وشمولها للحالات المختلفة من شأنها أن تحقق الكفاءة والشمول المطلوب تحققهما من حصيلة عملية التعداد السكاني.

ثالثاً: أسلوب الدمج بين العدّ النظري والعدّ الفعلي

يتم ذلك من خلال الجمع بين أسلوبي العدّ النظري والعدّ الفعلي، وبموجب هذا الأسلوب يتم تسجيل كل الأفراد الذين ينطبق عليهم أسلوب العدّ النظري (الإقامة الإعتيادية) كما يسجل الأفراد الموجودون مع الأسرة ليلة العدّ (الزائرون عادة).

3. فترة الإسناد الزمني لعدّ السكان

حين يتم تنفيذ التعداد خلال أكثر من يوم ولغاية أسبوعين عادةً وهو ما ينطبق بشكل خاص على منهج عدّ السكان بالأسلوب النظري، فأن هناك ثلاثة أساليب يمكن عرضها في هذا المجال:

أ) فترة الإسناد المسبق (ليلة العدّ)

طبقاً لهذا الأسلوب فان حالة وجود الفرد تقترن بقضائه ليلة العدّ مع أسرته، او المجموعة التي تشكل وحدة المشاهدة لأغراض التعداد (كالسجون، ودور الايواء)، فاذا كانت ليلة العدّ هي منتصف ليلة

(12 ليلاً) 11/10 من شهر تشرين الثاني فان عملية التسجيل في استمارة التعداد التي تبدأ من صبيحة يوم 11/11 وتستمر لأيام لاحقة قد تمتد الى خمسة عشر يوماً، تظلّ مقيدّة بحالة وجود الفرد في ليلة 11/10 بغض النظر عما يحصل له بعد ساعة منتصف الليل المذكور سواء في الحالة الحيوية (حي، ميت) أو حالة وجوده (حاضر، غائب، ...). إن نقطة الضعف في أسلوب الإسناد الزمني المسبق هي صعوبة استذكار وجود الفرد، أو الوقائع الحيوية التي تحصل بعد مرور عدة أيام، ويزداد الأمر صعوبة في الأيام الأخيرة (بعد أسبوع أو أكثر)، فضلاً عما يواجهه العدادون من استفسارات (أو اعتراضات) من قبل الأسر حين تستبعد الولادات التي تتم بعد لحظة العد، مع إن زيارة العداد تتم بعد ذلك.

ب) **فترة الأسناد الزمني اللاحق**[1]

وهناك طريقة تستخدم أحياناً لأتاحة وقت كافٍ للعدّ واجراء التعداد في ذات الوقت، وهي تتمثل في القيام أولاً بعدّ السكان على مدى فترة أطول، ولتكن أسبوعاً أو أكثر، ومن ثم القيام في يوم واحد بمعاودة زيارة كل الأسر المعيشية وبحذف واضافة الأشخاص حسب اللازم لأستكمال الملفات. غير إنّ هذه الطريقة ليس من المناسب استخدامها في المناطق ذات الكثافة السكانية قليلة.

بموجب هذا الأسلوب يجري عدّ الأفراد حسب محل اقامتهم المعتاد للأفراد ضمن أسرهم، ثم يجري تثبيت الأفراد بشكل نهائي بموجب ليلة الأسناد التي تقع ضمن اليوم الأخير لفترة أيام التعداد، فاذا بدأ العدادون بجمع البيانات في 1 / 11 مثلاً، فأنهم يسجلون الأفراد المقيمين إقامة اعتيادية مع أسرهم عند زيارة الأسرة.. وفي اليوم الأخير وليكن مثلاً 11 / 11 يجري تدقيق الأفراد فيشمل حالات الولادات التي تمت في أو ليلة 10 / 11، ويستبعد الفرد الذي تم تسجيله خلال زيارة العداد ولكنه توفي قبل منتصف ليلة الإسناد 10 /11.

وعلى الرغم من ميزة حسم تسجيل الولادات والوفيات في اليوم الأخير للتعداد، الاّ أن هناك إشكالات قد تواجه العمل لإمكانية حصول حذف أو تكرار في التسجيل من خلال انتقال الأفراد أو الأسر الى مناطق أخرى بعد عدَهم في الأيام الأولى في منطقة العد.

---

[1] الأمم المتحدة / إدارة الشؤون الاقتصادية والإقليمية / شعبة الإحصاءات " مبادئ وتوصيات لتعدادات السكان والمساكن، التنقيح الثاني، 2009، الفقرة 289-1

ت)فترة الأسناد الزمني المتحرك

إذا ما أعتبر الوقت المخصص للعدّ في التعداد طويلاً بما قد يتعذر معه للسكان تقديم معلومات عن لحظة معينة في الماضي، فقد يكون من الضروري استعمال نقاط زمنية مختلفة للعدّ، حتى لو اقتضى الأمر استعمال الليلة السابقة قبل زيارة العداد. وإذا اتبع هذا الأجراء فيجب توضيحه في تقرير التعداد وذكر المدة الكلية لعملية العدّ. ولسهولة الرجوع الى البيانات من المفيد تعيين تاريخ وحيد في فترة العدّ باعتباره التاريخ الرسمي للتعداد كأن

يكون التاريخ الذي تم فيه عدّ نصف السكان.

عموماً ينبغي أن تكون البيانات التي جُمعت عن خصائص السكان وأماكن السكن ذات الصلة بفترة زمنية مرجعية دقيقة التحديد، ولكن ليس من الضروري أن تكون الفترة الزمنية المرجعية واحدة بالنسبة لجميع البيانات التي يتم جمعها، إذ أنّ هذه الفترة، بالنسبة لمعظم البيانات تكون هي لحظة بدء التعداد أو يوم التعداد، ولكن في حالات أخرى (كما هي الحال بالنسبة للخصائص الاقتصادية وترتيبات الإيجار)، قد تكون فترة قصيرة تسبق التعداد مباشرة (أو في حالة الأسئلة المتعلقة بالخصوبة والنشاط الاقتصادي المعتاد والمعلومات المتصلة بفترة تشييد المبنى الذي يقع فيه مكان السكن، قد تكون فترة زمنية أطول).

مقترح لتنفيذ التعداد العام للسكان في العراق لعام 2022

لضمان تنفيذ كفء للتعداد العام للسكان القادم، يأخذ بنظر الأعتبار الإحاطة ببنود المدونة الوطنية لدعم ومناصرة التعداد العام للسكان وتجنب أية إشكالات قد تثار بشأن سلامة الإجراءات الفنية لتجنب حالات تكرار العدّ، ومع التنويه الى إنّ الأسلوب الأفضل لعدّ السكان هو استخدام أسلوب العد النظري القائم على تسجيل الأفراد حسب محل اقامتهم الاعتيادية ونظراً لما يتطلبه منهج التعداد القادم في العراق باستخدام أسلوب العدّ الألكتروني الذي يقتضي إطالة مدة أيام العدّ الى حوالي أسبوعين، خلافاً لما جرت عليه التعدادات السابقة في العراق..

نقدم المقترح الآتي الذي يقوم على مبدأ محل الإقامة الاعتيادية للسكان، ولكنه يحفظ للتعداد في العراق خصوصية بضمان التسجيل في محلات الإقامة مع تجنب إشكالات إعادة التسجيل (التسجيل المتكرر) من خلال تحقيق العدّ الشامل للأفراد في فترة زمنية قصيرة تحسم بيوم العدّ المقرر، ثم استكمال البيانات التفصيلية خلال مدة التعداد (أسبوعين). وبناءً على المقومات التفضيلية المعتمدة سابقاً في العراق، والموصى بها دولياً في أن يُنفذ العد السكاني في فترة زمنية تتسم بالاستقرار السكاني، بانتهاء مواسم الإصطياف، أو العطلة المدرسية الصيفية، أو بفترة ليس فيها مواسم أو مناسبات وطنية أو دينية، وببدء العام الدراسي لتأمين الحالة التعليمية بشكل دقيق، ومع مراعاة حالة المناخ في الأيام المقترحة للعد السكاني، فأن شهر تشرين الثاني يُعد الشهر الأفضل لتنفيذه.. يُقرر ذلك ببيان يصدره معالي وزير التخطيط / رئيس الهيئة العليا للتعداد.

نموذج افتراضي

تمثل التوقيتات الواردة في الخطوات الآتية مقترحاً يخضع للمراجعة واتخاذ القرار، تقوم على افتراض أن يوم العد السكاني هو 2021/11/19 على سبيل التوضيح

1) تسبق الخطة المقترحة، الترويج الإعلامي الشامل الذي يبين التواريخ المشار اليها في الأدنى والأدوار المتوقعة من الأسر وبما ينبغي تهيئته من وثائق لتقديمها للعداد خلال الزيارة.
2) يزود العدادون والمشرفون بالأطر الخاصة بهم بناءً على نتائج عملية الترقيم والحصر، على مستوى (البلوك، الذي يضم مبانٍ يبلغ عددها في المتوسط 100 مبنى)، كما يزودون بكل معدات العمل قبل يوم الثلاثاء الموافق 2022/11/15. ويصبح نطاق عملهم الميداني واضحاً تماماً في اليوم المذكور.

3) يبدأ العدادون أعمالهم الميدانية يوم الأربعاء الموافق 2022/11/16 بزيارة المباني والأسر طبقاً للخطة الفنية التي أعدتها الإدارة التنفيذية للتعداد. ويستمر لغاية مساء يوم الجمعة 2022/11/18. يتم خلالها تدوين قائمة أسماء أفراد الأسرة، وعلاقتهم برئيس الأسرة، والجنس، وتاريخ الميلاد (الأسئلة 201-206). مستعيناً بالوثائق الرسمية. وعلى العداد استمرار بقائه في البلوك المحدد له واستمرار عمله مساءً لضمان استكمال البيانات المذكورة.

4) يكون منتصف ليلة الجمعة/ السبت 18-2022/11/19 الاسناد الزمني للتعداد. ويبدأ تدقيق العدّ لأفراد الأسر اعتماداً على ما تم إنجازه خلال الأيام الثلاثة السابقة والأنتهاء من قائمة الأسماء يوم السبت 2022/11/19 مع فرض حظر التجوال الشامل في كل أرجاء العراق.

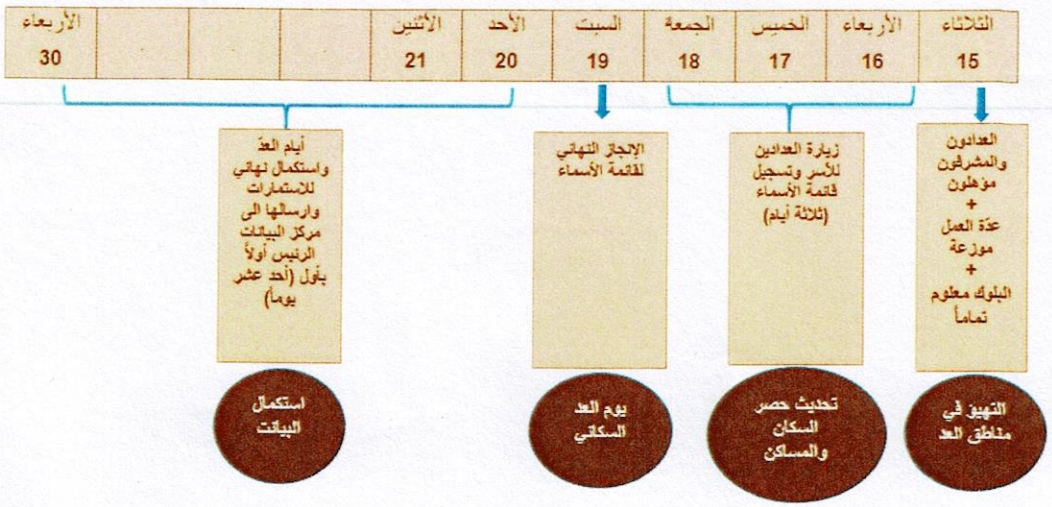
وتعد القائمة التي تستكمل خلال هذا اليوم هي القائمة النهائية ويجري ارسالها الى مركز البيانات الرئيس بموجب الخطة الفنية المعتمدة، ويعتمد عليها في تنظيم أعداد السكان حسب التشكيلات الإدارية المتعاقبة (ناحية، قضاء، محافظة، أقليم، عموم العراق) مع الإشارة الى التوزيع حسب الجنس والعمر. ويعلن السيد رئيس الهيئة العليا للتعداد ذلك رسمياً.

5) يستمر العدادون (ومفاصل العمل الإداري والفني) بأستكمال ملء استمارات التعداد من يوم الأحد 11/20 لغاية يوم الأربعاء 11/30 (أي لمدة أحد عشر يوماً مستمرة) ويجري ارسال الملفات الكاملة أولاً بأول الى مركز البيانات الرئيس.

6) تعتمد بقية الخطط الفنية المقترحة لعدّ السكان البدو، وعدّ الجاليات العراقية في الخارج.

إنّ هذا الأسلوب يوفر قاعدة عمل مرنة من جانب، ومحكمة من جانب آخر تُبعد التعداد عن الكثير من الإشكالات الميدانية من جهة، وتجنّب الخطة المشاكل والتحديات التي تواجه إدارات التعداد في الدول التي تستمر فيها مدة العدّ لأكثر من أسبوع.

كما إنّ هذا الأسلوب يحقق مزايا العدّ النظري الى حدّ بعيد، ويسهّل الإجراءات التكميلية الخاصة بالحالات التي تواجه العدادين ليلة العدّ (الموجودون، الغائبون، الزائرون).. ويترك للإدارة التنفيذية للتعداد تقرير التعليمات المناسبة لذلك في ضوء الحاجة الى البيانات طبقاً لخصائص السكان.



المتطلبات الإدارية

إن عملية التعداد العام للسكان والمساكن بما يوفره من قواعد بيانات شاملة على مستوى أصغر وحدة إدارية إدارية ولكل المناطق الحضرية والريفية، وبما تؤمن من مؤشرات لمراقبة وتقويم التنمية في العراق بعد غياب إمتد عقوداً من الزمن، ولأن تأمين قواعد بيانات على أسس تقنية متقدمة تتسم بالقدرة على التحديث والإستدامة، وربطها مع منظومات المعلومات الأخرى، ومنها بشكل خاص قاعدة بيانات البطاقة الوطنية الموحدة، بحيث يمكن في نهاية المطاف مواكبة دول العالم المتقدمة في الاعتماد على السجلات الإدارية لتحديث بيانات السكان على النحو الذي يمكّنها من الإستغناء عن العمليات التفصيلية والشاملة للتعداد العام للسكان، كل ذلك يقتضي أن تؤمّن ظروف عمل مثالية لضمان التطبيق السليم لمنهجيات العمل الالكتروني بشكل خاص والأعمال الأخرى عموماً.

في ضوء ماتقدم تُعَد الإجراءات الآتية أساسية في دعم تنفيذ التعداد العام للسكان والمساكن القادم بكفاءة وموضوعية، وبدقّة عالية تليق بالاستعدادات الوطنية الكبيرة، وبدعم الحكومة العراقية لمشروع التعداد، فضلاً عن الدعم الدولي الذي يقدمه صندوق الأمم المتحدة للسكان والجهات الأخرى.

1. لما كانت ساعات يوم العد السكاني (المقترح في 2022/11/19) تمثل ذروة العمل في تثبيت البيانات الأساسية لأفرادالأسر، ولضمان وجود الأفراد مع أسرهم في محلات إقامتهم الاعتيادية، يوصى باتخاذ قرار بحظر التجوال لذلك اليوم.

2. ولضمان استقرار السكان في مناطق إقامتهم وتقليل الحركة بين المحافظات، يوصى بتقييد حركة السكان للأيام الثلاثة التي تسبق يوم العد (أي للأيام 16،17،18/تشرين الثاني) وتتولى اللجنة الأمنية للتعداد وضع التعليمات اللازمة وتكييف خطتها الأمنية في ضوء ذلك وتتخذ قراراتها ببيان يصدره السيد رئيس الهيئة العليا للتعداد.
3. . يعد توفير بيانات حديثة ومستقرة عن الحالة التعليمية للافراد في المراحل الدراسية المختلفة لاغراض تخطيطية وتنموية تمتد لسنوات عدة ويتخدم رسم سياسات التعليم بمراحله المتعاقبة وتأمين البنى التحتية واحداً من اهم منجزات التعداد، وكذلك يقتضي أن يجري العمل مبكرا على اعداد الرزنامة التعليمية والتدريسية للعام الدراسي 2022 / 2023 بحيث يكون العام الدراسي قد بدأ قبل 2022/11/1.

المتطلبات الفنية:

إتخذت الهيئة العليا للتعداد قرارها بالتحول من العد التقليدي (الورقي) الى العد الالكتروني، وعلى الرغم من أن الجهاز المركزي للاحصاء في العراق خطا خطوات جادة في التحول نحو جمع البيانات الكترونياً من خلال تنفيذ عدد من المسوح جُمعت بياناتها باستخدام الاجهزة اللوحية (tablets) وجرى نقل ملفات البيانات الكترونيا ايضاً، إلا ان عمل التعداد بكل ما تنطوي عليه من شمولها لكل سكان العراق، ولكل مبانيه ومنشآته، ووحداته السكنية من جانب، وما تتطلبه من جهد ميداني هائل بنشر- حوالي مائة الف عداد في وقت واحد، يجمعون البيانات الياً، ويجرون عمليه نقلها آلياً الى مركز البيانات الرئيس بالتزامن وعلى مدى ايام معدودات.. كل ذلك يقتضي- خطة فنية دقيقة لايمكن تجاوز نقاط الضعف إذا ماواجهتها فرق العمل عند التنفيذ، إن لم تتسم منهجيات العمل، وأدواته، ومتطلبات التأهيل بالدقة والإحاطة والإنسيابية وقدرة الاستيعاب ، والتعامل غير المتردد إزاء أية إشكالات تواجه العمل الميداني أو المكتبي، لاسيما في تكامل العمل الفني لجمع البيانات ألكترونياً ، وإرسالها عبر شبكات الانترنيت وتوافقها مع منظومة المعلومات الجغرافية في آن معاً.

إن ذلك يتطلب عملاً فنياً دقيقاً ينبغي أزاءه الإحاطة التامة بمفاصل العمل لاسيما في مايأتي:

1) خلال الاستعدادات الجارية في الجهاز المركزي للإحصاء وبدعم من صندوق الأمم المتحدة للسكان حصل تطور نوعي واضح في المضي قدماً بمنهجيات العد الألكتروني. وحيث أن حجر الزاوية في نجاح الجهود الوطنية في تبني منهجيات العد الألكتروني تقوم على إنجاز فعالياته المتشعبة والمتداخلة (مواصفات

الأجهزة اللوحية، البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات وقدرات مركز البيانات الرئيس والمركز الاحتياط، البرامجيات بأنواعها المختلفة، منظومة المعلومات الجغرافية، وسائل تناقل البيانات، وشبكات الأنترنيت، وأليات المراقبة وضبط النوعية)، فأن ذلك يقتضي أن تحدد بشكل نهائي قطاعات تكنولوجيا المعلومات، والاتصالات، ونظم المعلومات الجغرافية بالتنسيق مع الإدارة التنفيذية وقطاع العمل الفني ستراتيجية عملها بعد شهور من عملها المتواصل وبعد وقوفها على تجارب عدد من الدول في هذه المجالات.

يُقترح في هذا الصدد مايأتي:

أ. إتاحة الفرصة للإطلاع على عدد من آخر التجارب المنفذة بشكل معَمق.

ب. بناءً على ماأنجزته الفرق الفنية في قطاع تكنولوجيا المعلومات من برامج وأنظمة وتحديد مواصفات البنى التحتية والأجهزة اللوحية يُقترح إجراء تقييم موضوعي بهدف استكمال متطلبات العمل الفني كاملة في ضوء الإمكانات المتاحة في الجهاز المركزي للإحصاء والمؤسسات الوطنية الأخرى ذات العلاقة من خلال جهة استشارية ذات خبرة في تنفيذ التعدادات بأسلوب العد الألكتروني.

ت. تقديم دراسة بخيارات واضحة تحدد الأدوار المتوقعة والممكن تبنيها من قبل الجهات الوطنية من جانب، ومايتطلبه العمل من الاستعانة بجهات متخصصة (وطنية أو عالمية) بحيث يصبح مسار العمل واضحاً ومتكاملاً.

يُفترض أن يُنجز ماتقدم في غضون شهرين، وأن يقوم اتخاذ القرار المناسب في اختيار منهجية العمل الآلي على معايير رصانة العمل وضمان سرية ملفات البيانات، تحقيق التنسيق والتزامن بين مفاصل العمل الفني، سهولة المنهج ميدانياً وفنياً، سرعة الإنجاز، تقليل الكلفة.

2) إعادة النظر بالتوقيتات الزمنية للخطة الشاملة للتعداد، وتثبيت أدوار الشركاء ومسؤولية الجهات ذات العلاقة.